

5 ロシアにおける外国人問題の現状

溝口 修平

目次

はじめに—外国人問題の概況—	2 「ロシア語の世界」基金の設立
I 外国人雇用問題	おわりに
II 外国人に対するロシア語教育の試み	
1 ロシア語学習機会提供を義務化する 法案	

はじめに—外国人問題の概況—

ロシアは、現在米国とドイツに次ぐ世界第3位の労働移民受入れ国であると言われている⁽¹⁾。2006年におけるロシアへの移民は、全体で約186,000人であり、そのうち9割以上がCIS諸国からの流入である⁽²⁾。また、近年では極東地方を中心に大量の中国人の流入が話題となっている。このように国内に大量の外国人労働者を抱える中で、ロシアは数多くの問題に直面している。これらの問題には、いくつかの側面がある。

第一に、経済的な側面である。1998年の金融危機を契機にロシア経済は成長に転じ、市場が拡大する中で、労働力不足が顕著になっている。そのため、ロシア国内での外国人労働力に対する需要は非常に高い。実際、成長を続けるロシア経済の中で、労働市場の底辺を支えているのは外国人労働者であるという指摘もある⁽³⁾。他方で外国人労働者の流入により、彼らがロシア人の雇用を侵食するのではないかという懸念や、ロシアの富が移民を通じて国外に持ち出されるのではないかという不安も広がっている⁽⁴⁾。

第二に、人口問題としての側面である。1990年代以降、ロシアでは年80万人という急速なペースで人口が減少しており、プーチン大統領によれば、人口問題はロシアにとって「最も切実な問題」となっている⁽⁵⁾。このような状況において、効果的な移民受入れは、死亡率減少・出生率増加と共に、人口減少問題解消のための重要な柱とされている。2006年からは、在外同胞⁽⁶⁾のロシアへの自発的移住を促す国家プログラムも実施されており、特に人口減少が著しい地方

(1) 堀江典生「ロシアにおける移民政策の転換と人間安全保障—ソフト・セキュリティ論の不安をめぐって」『環日本海研究』12号、2006、p.2。

(2) “5.9. International Migration” 連邦国家統計局 HP <http://www.gks.ru/free_doc/2007/b07_12/05-09.htm>

(3) 堀江 前掲論文、p.3。

(4) 同上。

(5) Послание Федеральному Собранию Российской Федерации, 2006.5.11 (ロシア連邦連邦議会への教書演説、2006.5.11) ロシア連邦大統領 HP <<http://www.kremlin.ru/text/appears/2006/05/105546.shtml>>

(6) 1999年に施行された「ロシア連邦の在外同胞に対する国家政策に関する連邦法」によると、「同胞」とは、旧ソ連邦国民及びその子孫のうち、「外国の名称民族の子孫」(ウクライナ人、グルジア人など)を除いたものを指す用語である。(岡奈津子「『近い外国』のロシア人—同胞法と国籍法に見るロシアのジレンマ」田畑伸一郎・末澤恵美編『CIS：旧ソ連空間の再構成』国際書院、2004、pp.102-106.)

を中心に、労働力の確保が期待されている⁽⁷⁾。

第三に、治安問題としての側面がある。1990年代後半から、ロシアではテロ事件が多発したため、国内の治安維持は政府にとって最大の懸案であった。また大量の外国人流入により、市民との摩擦が増大し、これが、テロへの不安と同調して、外国人排斥運動を引き起こした⁽⁸⁾。さらに、ソ連邦崩壊後に弛緩した国境警備と法制度の不備は、大量の不法移民を生んでおり、政府はこうした問題にも対処する必要があった。プーチン政権は、2002年に国籍法と外国人の法的地位法という関連法の整備を行い⁽⁹⁾、2006年には、移民登録法を制定し、外国人の法的地位法の改正も行った。これらの立法は、1000万人に上ると言われている不法移民を一掃し、合法移民の増加を目指したものである。また、外国人排斥運動に対しても、2002年に制定された過激活動対策法をたびたび改正して、対処してきている⁽¹⁰⁾。

第四に、歴史的な側面がある。かつて1つの国家を形成していた旧ソ連邦諸国には、ロシア人を含め、ロシア語を話す人々が数多く存在する。そのような事情から、これら「近い外国」に住む人々は、旧ソ連邦諸国以外の「遠い外国」に住む人々と比べ、ロシアにおける法的地位に関して優遇されている。他方で、多民族国家であるロシア内部には、人口50万人以上の民族だけでも15を数え、それ以外の少数民族も含めれば100以上の民族が存在すると言われており、その中にはロシア語を母語としない人々もいる。歴史的に形成されたこのような国内外の状況が、現在のロシアにおける外国人の同化・共生という問題を一層複雑なものにしている。

本稿では、以上のような状況の中で展開されている、外国人労働者の雇用及び外国人に対するロシア語教育をめぐる最近の政策・立法動向を紹介する。Iでは、外国人雇用制度の変遷と、ロシア人の雇用を確保するための政府の対策について述べる。IIでは、外国人に対するロシア語教育についての最近の議論を紹介する。これは、2007年5月に外国人に対するロシア語教育を義務付ける法案が議会に提出されたことなどを受け、現在注目を集めている問題である。

I 外国人雇用問題

2002年に制定された外国人の法的地位法と国籍法は、ロシアの外国人政策における大きな転機となった。これらの法律の施行により、移民の監視・監督・追跡が容易になり、外国人の定住及び就労の数量規制が計画的に行えるようになったのである⁽¹¹⁾。外国人の雇用に関しては、労働者・雇用主双方に労働・雇用の許可を要求する制度を導入し、これを連邦移民局が一元的に管理する体制を設けた（外国人の法的地位法第13条）。また、労働目的でロシアに入国する外

(7) この国家プログラムについては、溝口修平「ロシアの新しい移民政策と外国人問題」『外国の立法』231号、2007.2、pp.23-25 <<http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/legis/231/023104.pdf>> を参照。

(8) 国際人権団体アムネスティ・インターナショナルの報告によれば、2005年には、人種的な理由で少なくとも28人が殺害され、366人が負傷を負った。“Russian Federation: Violent racism out of Control,” 国際人権団体アムネスティ・インターナショナル HP <[http://web.amnesty.org/library/pdf/EUR460222006ENGLISH/\\$file/EUR4602206.pdf](http://web.amnesty.org/library/pdf/EUR460222006ENGLISH/$file/EUR4602206.pdf)>

(9) 大津定美「ロシアにおける『不法移民』問題—その背景と対策—」大津定美編『北東アジアにおける国際労働移動と地域経済開発』ミネルヴァ書房、2005、pp.159-187; 土岐康子「ロシア連邦における外国人の法的地位法」『外国の立法』215号、2003.2、pp.139-144 <<http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/legis/215/21509.pdf>>; 同「国籍法全面改正」『外国の立法』213号、2002.8、pp.198-201。

(10) 以上の点については、溝口 前掲論文、pp.23-30; 溝口修平「選挙関連法の改正」『外国の立法』230号、2006.11、pp.178-180 <<http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/legis/230/023009.pdf>>; 土岐康子「過激活動対策法」『外国の立法』214号、2002.11、pp.192-196 <<http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/legis/230/023009.pdf>> を参照。

(11) 堀江 前掲論文、p.10。

国人に対する招聘状の交付枠を、毎年連邦政府が定めることとし（同第18条）、各地域に流入する外国人労働者の数を政府が管理・配分できるシステムを構築した。ただし、ここで要求された煩雑な手続きは、逆に不法滞在・不法就労を助長する結果となり、ロシアに滞在する不法移民の数は1000万人に上るとさえ言われた。

2006年に行われた一連の法改正は、こうした手続きの簡素化と違反に対する厳罰化によって、不法移民を一掃することを目的としている⁽¹²⁾。また、以下のような措置により、CIS（独立国家共同体）諸国からの移民受入れ拡大にも重点が置かれた。まず、外国人の法的地位法の改正では、ビザなしでロシアに入国する外国人の就労についての規定が新たに加えられた。現在ロシアは、グルジアとトルクメニスタンを除くCIS 9か国とビザなし協定を結んでいるが、これらの国々からの移民に対しては、ビザを必要とする外国人とは別に労働許可証の交付枠が設けられることになったのである。そして、同年11月15日に、政府は2007年度の交付枠を、ビザ不要の者について約600万人、ビザを要する者について約31万人とすることを決定した⁽¹³⁾。

しかし、それと同時に、政府は一部の業種において外国人の労働を制限することも決定した。アルコール飲料と医薬品の小売業からは外国人労働者が完全に排除されること、また、露店など屋外の小売業についても、外国人は2007年1月から4月の間に全体の40%に制限され、4月から12月には完全に排除されることを定めたのである⁽¹⁴⁾。その他にも、2006年10月にグルジア人移民が大量に本国に強制送還されるという事件が起きた。政府は、こうした措置は不法移民の取締りであって、民族や国籍による差別には当たらず、また、グルジア移民が多い建設・商業分野では移民は不要であるとして、この措置を正当化した。しかし、これは、最近のロシア・グルジア関係の悪化の影響であると考えられている⁽¹⁵⁾。

以上のように、ロシアの外国人雇用政策は非常に選択的なものとなっている。外国人の法的地位法にも規定されているように、労働市場においてロシア人の雇用が最優先されるという原則があり、次いでロシアとビザなし協定を結んでいる外国人が優遇されている。不法移民の合法化措置についても、治安維持という目的だけでなく、ロシア人の雇用を創出しようという狙いがあると考えられている。つまり、合法化によって外国人労働者の賃金が上昇し、ロシア人との賃金格差が減少することで、労働市場において外国人労働者とロシア人労働者が競合するようになり、従来低賃金で外国人労働者が就労していた分野で、ロシア人労働者が雇用される可能性が高まると見込まれているのである。

(12) 詳細は、溝口 前掲注（7）を参照。

(13) Постановление Правительства Российской Федерации от 15 ноября 2006 г. N 682 г. Москва «об утверждении на 2007 год квоты на выдачу разрешений на работу иностранным гражданам, прибывшим в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения виз» *Российская газета*, 2006.11.16（「ロシア連邦にビザ不要の手続きで入国した外国人への労働許可証の2007年の交付枠認可に関するロシア連邦政府決定2006.11.15. No.682」『ロシア新聞』2006.11.16.）； Постановление Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2006 г. N 665 г. Москва «об утверждении на 2007 год квоты на выдачу иностранным гражданам приглашений на въезд в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности» *Российская газета*, 2006.11.16.（「労働活動を目的としたロシア連邦への入国に対する外国人の招聘状交付の2007年の交付枠認可に関するロシア連邦政府決定2006.11.11. No.665」『ロシア新聞』2006.11.16.）

(14) Постановление Правительства Российской Федерации от 15 ноября 2006 г. N 683 г. Москва «об установлении на 2007 год допустимой доли иностранных работников, используемых хозяйствующими субъектами, осуществляющими деятельность в сфере розничной торговли на территории Российской Федерации» *Российская газета*, 2006.11.16.（「ロシア連邦内の小売業分野において活動する経済主体によって雇用される外国人労働者の2007年における許容量制定に関するロシア連邦政府決定 2006.11.15. No.683」『ロシア新聞』2006.11.16.）

(15) «С кавказским акцентом» *Известия*, 2006.10.6（「カフカスなまりで」『イズベスチヤ』2006.10.6.）； «ФМС вводит ограничения» *Российская газета*, 2006.10.6.（「FMS が制限を実施」『ロシア新聞』2006.10.6.）

II 外国人に対するロシア語教育の試み

ロシアにやってくる外国人労働者とロシア人との間の摩擦・衝突を回避するための措置として、最近頻繁に議論されているのが、ロシア語教育の問題である。外務省の主導で、2007年がロシア語年に指定されていることもあり⁽¹⁶⁾、外国人政策と関連する形でもロシア語教育についての議論が活発になっている。プーチン大統領も4月の教書演説において、「ロシア語及びロシア文化は多くの民族にとって共有の財産であり、我々は国内外でその発展に尽力すべきだ」と述べた⁽¹⁷⁾。

1 ロシア語学習機会提供を義務化する法案

2007年5月に、外国人の法的地位法を再び改正する法案が議会に提出された。この法案は、労働目的で90日以上ロシアに滞在する外国人に、ロシア語能力を証明する文書を提出させ、その能力が不十分であるとみなされた場合には、雇用主の費用負担によって、国が当該外国人にロシア語特別コースの受講機会を提供することを義務付けている。さらに、特別コースを受講した外国人は、受講後に試験を受けることを義務付けられ、それにより必要最低限のロシア語レベルに到達していないとみなされた場合には、雇用主はその外国人を雇用することはできず、再度ロシア語を学習させなければならない。ただし、外国企業に勤める外国人は、ここから除外される⁽¹⁸⁾。

法案を作成した中道左派「公正ロシア—祖国」会派によると、このような措置は、①外国人労働者のロシアの労働市場への参入、②外国人による自らの権利確保、③外国人の新しい社会への適応、④社会における排外主義的志向の抑制などに役立つと考えられている。同会派は、教育科学省に対し、連邦移民局と協力してこのような特別教育システムを構築することを求めている⁽¹⁹⁾。

法案の基本的な理念については、多くの議員が同意している⁽²⁰⁾。ただし、いくつかの点について、疑問も出されている。第一に、法案では、ロシア語特別コース受講の費用を雇用主が負担するとされている点についてである。高度な技術を要する職種を除けば、雇用主はこのような負担を負うよりは、ロシア語を話せる労働者を探そうとするだろうから、この制度は、受講費用を外国人自身又は国が支払わない限り機能しないと専門家の意見もある。こうした批判に対しては、法案を策定したクルトフ議員自身も対案の可能性を認めており、今後審議過程で議論の対象になると思われる⁽²¹⁾。

第二に、この法案が汚職を誘発する可能性があるという点である。ミロノフ上院議長は、ロ

(16) Указ Президента Российской Федерации «О проведении Года русского языка» (「ロシア語年実施に関する」ロシア連邦大統領令) ロシア連邦大統領 HP <<http://document.kremlin.ru/doc.asp?ID=037286>>

(17) 前掲注(5)。

(18) «Покажите язык» *Российская газета*, 2007.5.8. (「言語を提示してください」『ロシア新聞』2007.5.8.)

(19) «Въездной диктант» *Время новостей*, 2007.5.8 (「入国の書き取り」『ヴリェーミャ・ノーヴォスチエイ』2007.5.8) ; «Гастарбайтеров поставят перед языковым барьером» *Коммерсантъ*, 2007.5.4. (「外国人労働者に言語の障壁が立てられる」『コメルサント』2007.5.4.)

(20) «Мнения и комментарии членов Совета Федерации» 2007.5.10. (「上院議員の見解とコメンタリー」2007.5.10.) ロシア連邦議会上院 HP <http://www.council.gov.ru/print/inf_ps/chronicle/2007/05/item6038.html> 関連省庁では、連邦移民局はこの法案を支持する意向を表明したが、教育科学省は、「この法案は関係省庁で検討し、分析する必要がある」と述べるにとどまっている。

(21) 前掲注(19)。

シア語能力を判断する際の官僚の裁量が大きくなると、汚職を招く危険性があるとして、法律が正しく実施されるために、より厳密な規定を作る必要があると指摘した⁽²²⁾。

第三に、多民族国家のロシアには、地方を中心にロシア語以外の言語を用いている民族が多数存在するにもかかわらず、このような措置をとることには疑問があるという批判もある⁽²³⁾。これは、上記2つのように法案修正の必要性を主張するものではなく、法案自体に疑問を呈している点が特徴的である。

2 「ロシア語の世界」基金の設立

以上のような動きと並行して、2007年6月21日に、プーチン大統領は「ロシア語の世界」基金創設に関する大統領令を発した⁽²⁴⁾。この大統領令は、ロシアの国家的財産であり、ロシア及び世界文化の重要な要素であるロシア語の普及と、海外でのロシア語教育プログラムの支援を目的として、「ロシア語の世界」という基金を創設することを定めている。基金の創設は、上記の教書演説で既にプーチン大統領が言及していたが、同年5月にモスクワで開催された「海外におけるロシア語の地位に関する国際会議」においても、海外に在住するロシア語系住民からロシア政府に支援を求める声が寄せられた。旧ソ連邦諸国には、依然多くのロシア語系住民が居住しているが、ロシア語学校の閉鎖や地名の変更などの影響で、住民の間に「脱ロシア語化」が進行しており、彼らをめぐる状況は非常に厳しいということが訴えられたのである。会議の場で、メドヴェージェフ第一副首相は、このような状況を是正する必要があるとの認識を示し、基金の創設がこれに貢献するだろうと語った⁽²⁵⁾。

このように、基金の創設は必ずしもロシアにやってくる外国人を意識したものではないが、ロシアにとっての外国人問題は、諸外国（主に旧ソ連邦諸国）に居住するロシア語系住民の問題とリンクしていることを示す一例である。

おわりに

冒頭に述べたように、ロシアでは、人口減少と経済成長の同時に進行しているために、国内に労働力不足という問題が生じている。また、安易な開放政策が大量の不法移民を招いたことや、治安上の不安に対処する必要があることから、移民をいかに管理するかという点も大きな問題となっている。さらに、国内の民族的多様性や、「近い外国」と呼ばれる旧ソ連邦地域に居住するロシア語系住民の存在というロシアに特殊な事情が、問題をさらに複雑化している。近年では、極東地域を中心に大量の中国人労働者が流入し、地元住民との摩擦が増大しているために、「中国人脅威論」を唱える者もいる。このように、ロシアにおける外国人問題は、いくつもの問題が重層的に絡み合って存在していると言える。

以上のような非常に複雑な状況の中で、雇用規制やロシア語教育などにより、ロシア人と外国人の摩擦を和らげようとする政策がとられている。しかし、これらはまだ始まったばかりで

(22) 前掲注 (18)。

(23) «Въездной диктант» *Время новостей*, 2007.5.8. (「入国の書き取り」『ヴリェーミャ・ノーヴォスチエイ』2007.5.8.)

(24) «Указ Президента Российской Федерации О создании фонда «Русский мир»» *Российская газета*, 2007.6.23. (「『ロシア語の世界』基金創設に関するロシア連邦大統領令」『ロシア新聞』2007.6.23.)

(25) «Сильные выражения» *Российская газета*, 2007.5.30. (「力強い表現」『ロシア新聞』2007.5.30.)

あり、今後の展望は不透明である。さらに、政府の打ち出す方針は、外国人の管理（不法就労の一扫）やロシア社会への統合に重きが置かれているが、外国人労働者の権利保護の視点が欠如しているという問題点も指摘されている⁽²⁶⁾。

(みぞぐち しゅうへい 海外立法情報課)

(26) 堀江 前掲論文, p.13.